

**ANALISIS YURIDIS UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH TERKAIT PENGGUNAAN
HAK INTERPLASI DAN HAK ANGKET DALAM
MENILAI KEBIJAKAN KEPALA DAERAH**

**NAZADOLA. SH,
A.2021141077**

Pembimbing I : Prof. Dr.H. Garuda Wiko, SH. MSi
Pembimbing II : Mawardi, SH. MHum

ABSTRACT

This thesis focuses on the analysis of juridical Law No. 23 of 2014 On Local Government related to the use of the right of interpellation and inquiry rights in assessing policy research daerah. Dari head writer using normative juridical research method, the conclusion: that. 1). that the minutes of the results of the trial related to the 1945 amendment of Article 20 A (2) does not occur debates and the theoretical foundation of the inclusion filosofis interpellation Rights and Rights of the questionnaire the rights inherent in the institution of Parliament. Debates that occur constitute only about whether or not the right of interpellation and inquiry rights included in the constitution as well as the order does not discuss the use of these rights. This is exactly the same as what is contained in Law No. 17 Year 2014 About the MPR, DPR, DPD and DPRD and Law Npomor 23, 2014 About the Regional Government. There is no official explanation, on the order of use of these rights. When examined in Law No. 12 of 2011 Concerning the Establishment of Laws Invitations, associated with the formulation of the norms contained in Article 106 paragraph (1) and article 159 paragraph (2) of the Law Npomor 23 2014 merely tabulations are associated with alternative or cumulative norm, but it does not explain the order in which the rights of parliament. Therefore, the authors argue that Article 106 paragraph (1) and article 159 paragraph (2) of the Law Npomor 23, 2014 should be read and implemented sequentially with the argument: a). is unethical and irrational to the right of inquiry used prior to the interpellation. Parliament must first request information from the head of the region in respect of their strategic policy and broad impact for the community and local residents. if the information requested to the head area is not satisfactory and is not considered sufficient and no assumption divergence or violations of the measures taken and designated head of the region, then the right of inquiry was conducted to investigate. b). if the Rights of the questionnaire prior to use, then the legal norms contained in Article 106 paragraph (1) and Article 159 paragraph (1) of Law No. 23 of 2014 which consists of three (3) letters namely a, b and c, will lose their meaning and conflicting. This is due, to use the Right to Expression of the conditions is a follow up of the interpellation and the right of inquiry. That is, Rights Expression can not be used, if Parliament only use the right of inquiry without first using the interpellation. Words or phrases "and" in Article 106 paragraph (4) and Article 159 paragraph (4) which reads "..... the right to express an opinion is a follow up implementation of the right of interpellation and the right of inquiry. Therefore,

the interpellation must first be used before the use of the right angket.2) .bahwa parliament and local leaders are partners in the implementation of regional development and the two institutions are elements of the regional administration. Viewed head position and the DPRD in performing tasks, functions and authorities in organizing the regional administration, the visible presence of dependence and need each other in carrying out its role. Conflicts on the mechanism of the use rights of Parliament could be due to differences in interpretation of legislation and could be also due to the ego institutions on the one hand arguing that the act of Parliament violates the rules because it is not in accordance with the mechanism in using their rights and, on the other states that the use of the right of inquiry does not necessarily have to be preceded by the interpellation, then the conflict led to the whole agenda that has been planned will not be realized. As example, the discussion of the draft local regulations that require mutual consent between parliament and the head area or the discussion of the budget or APBDP and other discussions that do require the two institutions to define and assign. If this happens, the stagnation of the regional administration will actually materialize. there are two (2) constitutional settlement to the author to convey as a form of a solution to the conflict, ie. Through the Supreme Court and the Constitutional Court. MA by asking fatwa and the Court resolved by dispute the authority of state institutions as well as testing laws (judicial) .. Saran. Revision of the Act must be done, starting from Law No. 17 of 2014 and Law No. 23 Year 2014, for the implementation of the rights of the House of Representatives at the central and DPRD local level do not give rise to different interpretations between the two institutions, so there is no conflict about order in which the rights of the Parliament and the Council.

ABSTRAK

Tesis ini menitikberatkan pada analisis yuridis Undang Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah terkait penggunaan hak interpelasi dan hak angket dalam menilai kebijakan kepala daerah. Dari penelitian penulis dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, diperoleh kesimpulan: bahwa . 1). bahwa risalah hasil sidang amandemen UUD 1945 terkait pasal 20 A ayat (2) tidak terjadi perdebatan-perdebatan teoritik dan landasan filosofis dimasukkannya Hak Interpelasi dan Hak angket menjadi hak melekat dalam institusi DPR. Perdebatan-perdebatan yang terjadi hanyalah berkisar perlu atau tidaknya hak interpelasi dan hak angket dimasukkan dalam konstitusi serta tidak membahas urutan penggunaan hak-hak tersebut. Hal ini sama persis dengan apa yang termaktub di dalam Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD Dan DPRD dan Undang Undang Npomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Tidak ada penjelasan resmi, tentang urutan penggunaan hak-hak tersebut. Jika diteliti di dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan, dikaitkan dengan perumusan norma yang terdapat dalam pasal 106 ayat (1) dan pasal 159 ayat (2) Undang Undang Npomor 23 Tahun 2014 hanya bersifat tabulasi saja yang terkait dengan alternatif atau kumulatif suatu norma, namun tidak menjelaskan urutan penggunaan hak-hak DPRD. Oleh karena itu, penulis berpendapat bahwa pasal 106 ayat (1) dan pasal 159 ayat (2) Undang Undang Npomor 23 Tahun 2014 harus dibaca dan dimplementasikan secara berurutan dengan dalil : a). tidaklah etis dan tidak rasional jika hak angket dipergunakan sebelum dilakukannya hak interpelasi. DPRD terlebih dahulu harus

meminta keterangan kepada kepala daerah sehubungan adanya kebijakan strategis dan berdampak luas bagi warga masyarakat maupun daerah. apabila keterangan yang diminta kepada kepala daerah tidak memuaskan dan belum dianggap cukup serta ada asumsi penyimpangan ataupun pelanggaran terhadap kebijakan yang diambil dan ditetapkan kepala daerah, barulah hak angket dilakukan guna melakukan penyelidikan. b). jika Hak angket terlebih dahulu digunakan, maka norma hukum yang terdapat dalam pasal 106 ayat (1) dan pasal 159 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang terdiri dari 3 (tiga) huruf yakni a, b dan c, akan kehilangan makna dan saling bertentangan. Hal ini disebabkan, untuk menggunakan Hak Menyatakan Pendapat syaratnya adalah merupakan tindak lanjut dari hak interpelasi dan hak angket. Artinya, Hak Menyatakan Pendapat tidak dapat dipergunakan, jika DPRD hanya menggunakan hak angket tanpa terlebih dahulu menggunakan hak interpelasi. Kata atau frase “**dan**” dalam pasal 106 ayat (4) dan pasal 159 ayat (4) yang berbunyi “..... hak menyatakan pendapat merupakan tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket. Oleh karena itu, hak interpelasi harus terlebih dahulu dipergunakan sebelum penggunaan hak angket.”). bahwa DPRD dan kepala daerah merupakan mitra kerja dalam pelaksanaan pembangunan daerah dan kedua institusi tersebut merupakan unsur dari penyelenggara pemerintahan daerah. Melihat kedudukan kepala daerah dan DPRD dalam menjalankan tugas, fungsi dan wewenangnya dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, maka terlihat adanya ketergantungan dan saling membutuhkan dalam menjalankan perannya. Terjadinya konflik atas mekanisme penggunaan hak-hak DPRD bisa jadi karena perbedaan tafsir atas peraturan perundang-undangan dan bisa jadi juga karena adanya ego institusi di satu pihak yang mendalilkan bahwa tindakan DPRD menyalahi aturan karena tidak sesuai dengan mekanisme dalam menggunakan hak-haknya dan pada pihak lainnya menyatakan bahwa penggunaan hak angket tidak mesti harus didahului oleh hak interpelasi, maka konflik ini menyebabkan seluruh agenda yang telah direncanakan tidak akan terwujud. Seperti Misalnya, mengenai pembahasan rancangan peraturan daerah yang memerlukan persetujuan bersama antara DPRD dan kepala daerah atau pembahasan mengenai APBD atau APBDP serta pembahasan-pembahasan lain yang memang membutuhkan kedua institusi untuk menentukan dan menetapkan. Jika hal ini terjadi, stagnasi penyelenggaraan pemerintahan daerah akan benar-benar terwujud. ada 2 (dua) penyelesaian ketatanegaraan yang dapat penulis sampaikan sebagai bentuk solusi atas konflik tersebut, yakni . Melalui MA dan MK . MA dengan cara meminta fatwa dan MK diselesaikan dengan cara sengketa kewenangan lembaga negara serta pengujian undang undang (judicial review)..**Saran.** Revisi terhadap Undang Undang harus segera dilakukan, dimulai dari Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 serta Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 ,agar pelaksanaan hak-hak DPR ditingkat pusat dan DPRD ditingkat daerah tidak menimbulkan tafsir yang berbeda diantara dua institusi , sehingga tidak terjadi konflik mengenai urutan penggunaan hak-hak DPR dan DPRD tersebut.

A. Latar belakang Penelitian

Penyelenggaraan pemerintahan suatu negara akan berjalan dengan baik apabila didukung oleh lembaga-lembaga negara yang saling berhubungan satu sama lain sehingga merupakan satu kesatuan dalam mewujudkan nilai-nilai kebangsaan dan perjuangan negara sesuai dengan kedudukan, peran, kewenangan dan tanggung jawabnya. Setiap lembaga negara mempunyai fungsi dan tugas yang berbeda sehingga dalam pelaksanaannya tidak terjadi tumpang tindih dalam menjalankan perannya.

Pengaturan kelembagaan negara sebagaimana tertuang di dalam UUD 45 hasil amandemen dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2012 telah mengalami perubahan substansial karena mengadopsi prinsip-prinsip ketatanegaraan yang baru yakni mulai dari prinsip pemisahan/pembagian kekuasaan, prinsip checks and balances, hingga prinsip supremasi hukum dalam penyelesaian yang mengandung unsur pertikaian politik. Melalui amandemen UUD 1945 itu, lahirlah sejumlah lembaga-lembaga negara, baik yang kewenangannya diberikan oleh konstitusi (*constitutionally entrusted power*) maupun yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang (*legislatively entrusted power*).

Kewenangan lembaga negara yang diberikan melalui konstitusi seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Sementara itu, kewenangan lembaga negara yang diberikan oleh undang-undang salah satunya adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal ini dapat dilihat di dalam ketentuan pasal 18 ayat (3) ayat (7) UUD 1945 yang berbunyi “pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya di pilih melalui pemilihan umum”, “susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah di atur dalam undang-undang”. Pasal ini mengaskan bahwa segala sesuatu yang menyangkut penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk di dalamnya kewenangan

kepala daerah dan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus termaktub di dalam suatu undang undang tentang pemerintahan daerah.

Kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sangat urgen diperbincangkan, apalagi bila diletakkan dalam bingkai prinsip checks and balances, hal ini mengingat penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam rangka checks and balances tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai Fungsi dan Hak. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 meliputi : a. Pembentukan peraturan daerah. b. Anggaran . c. Pengawasan. Sedangkan hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi : a. Hak Interplasi. b. Hak Angket. c. Hak Menyatakan Pendapat.

Pada **fungsi Pembentukan Peraturan daerah** dilaksanakan dengan cara : a. membahas bersama kepala daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan peraturan daerah ; b. mengajukan usul rancangan peraturan daerah ; dan c. menyusun program pembentukan peraturan daerah bersama kepala daerah. sedangkan pada **fungsi anggaran** dilakukan dengan cara : a. membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh kepala daerah berdasarkan RKPD; b. membahas rancangan peraturan daerah tentang APBD; c. membahas rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD; d. membahas rancangan peraturan daerah tentang Pertanggungjawaban APBD. Kemudian pada **fungsi pengawasan** diwujudkan dalam bentuk : a. pelaksanaan Perda dan peraturan kepala daerah ; b. pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ; c. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.¹

Untuk Hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yakni **Hak interpelasi** yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk meminta keterangan kepada kepala daerah

¹ Lebih lanjut lihat pasal 96, pasal 97, pasal 99, pasal 100, pasal 149, pasal 150, pasal 152, pasal 153 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

mengenai kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. **Hak angket** adalah hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, Daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan. **Hak menyatakan pendapat** adalah hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di Daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.²

Pada pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatas,sudah jelas mekanisme serta bentuk kinerja yang akan dilakukan menyangkut penyelenggaraan pemerintahan daerah karena sudah di atur secara rinci dalam Undang undang Nomor 23 Tahun 2014 serta peraturan daerah yang mengatur tentang tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, namun terhadap penggunaan Hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah khususnya Hak Interplasi dan Hak Angket masih bersifat bias karena tidak diatur secara rinci mekanisme penggunaan hak tersebut oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Hal ini menimbulkan tafsir yang berbeda baik dikalangan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Kepala Daerah, Praktisi maupun Akademisi.

Bias ini terjadi disebabkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 hanya memberikan definisi atau pengertian dari Hak Interplasi, Hak Angket saja tanpa menjelaskan hak mana yang terlebih dahulu harus digunakan, apakah Hak interplasi atau Hak angket. jika melihat kriteria dari 2 (dua) hak tersebut, jelas sama yakni “ **penilaianterhadap kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara.**” Selain itu, bentuk-bentuk atau jenis-jenis dari kebijakan

²Lebih lanjut lihat pasal 106 dan pasal 159 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintah Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara juga tidak dirinci.

Kebiasaan atau ketidakjelasan dalam peraturan perundang-undangan mengenai mekanisme penggunaan hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, di dalam praktek terjadi persingungan atau perseteruan antara lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah mengenai Hak Interpelasi dan Hak Angket. Hal ini terjadi di daerah Kabupaten Sambas, dimana kepala daerah (bupati) protes keras atas penggunaan Hak Angket oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sambas menyangkut kebijakan Bupati. Bupati berpendapat bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sambas harus menggunakan Hak Interplasi terlebih dahulu baru selanjutnya menggunakan Hak Angket, Namun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sambas berpendapat berbeda, sehingga tetap menggunakan Hak Angket.

Dari latar belakang yang telah diuraikan diatas, penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut dalam bentuk tesis dengan judul “ ANALISIS YURIDIS UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH TERKAIT PENGGUNAAN HAK INTERPLASI DAN HAK ANGKET DALAM MENILAI KEBIJAKAN KEPALA DAERAH”.

B. Permasalahan Penelitian.

Dari uraian pada latar belakang peneltian di atas, maka dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Apakah penggunaan hak interpelasi dan hak angket dalam melakukan penilaian kebijakan kepala daerah bersifat urutan atau pilihan.
2. Bagaimana akibat hukum dan penyelesaian ketatanegaraan apabila terjadi konflik antara kepala daerah dan DPRD menyangkut mekanisme penggunaan hak interpelasi, hak angket.

PEMBAHASAN

1. Runtutan Atau Pilihan Penggunaan Hak Interpelasi Dan Hak Angket DPRD Dalam Melakukan Penilaian Kebijakan Kepala Daerah.

Mengenai hak-hak DPRD khususnya Hak Interpelasi dan Hak Menyatakan Pendapat sangatlah sulit untuk mencari jawaban mengapa hak –hak tersebut sebagai suatu hak yang melekat dalam institusi dan mengapa pula hak interpelasi dan hak angket harus diberikan kepada DPR ditingkat pusat dan DPRD di tingkat daerah.

Melihat risalah hasil sidang perubahan UUD 1945, dapat dipastikan tidak ada perdebatan-perdebatan teoritik dan landasan filosofis dimasukkannya Hak Interpelasi dan Hak angket menjadi hak melekat dalam institusi DPR. Perdebatan-perdebatan yang terjadi hanyalah berkisar perlu atau tidaknya hak interpelasi dan hak angket dimasukkan dalam konstitusi dan perdebatan itu juga menyinggung keterkaitannya dengan sistem pemerintahan yang berlaku di Indonesia.

Apabila dikaitkan dengan sistem pemerintahan, maka hak interpelasi dan hak angket sangat jauh keterkaitannya. Hal ini, didasarkan pada keberlakuan khususnya hak angket yang dipergunakan pada negara-negara yang menganut sistem presidensial dan sistem parlementer. Amerika Serikat sebagai negara yang menganut sistem presidensial juga mengenal hak angket dan Inggris sebagai sebuah negara yang menganut sistem parlementer juga mengenal hak angket.

Pada tataran teoritik dapat digambarkan suatu ajaran yang dikemukakan oleh Plato dan Aristoteles dimana mereka yakin, dan keyakinan mereka sejalan dengan tradisi Yunani, bahwa hukum dan perundangan (*nomos dan nomoi*) sangatlah penting untuk menata *polis*. Sejalan dengan keyakinan tersebut, didapati bahwa tatanan atau bangunan politik yang baik

selalu berupa aturan hukum, yakni peraturan yang sesuai dengan hukum, yang akhirnya dapat membawa keadilan di dalam masyarakat³

Selanjutnya, menurut John Locke hukum membuktikan bahwa hak rakyat untuk menyusun aturan bersifat primer. Karena tidak ada manusia yang memiliki kuasa untuk memasrahkan pelestarian diri, kepada kehendak *absolut* dan dominasi pihak lain yang sewenang-wenang, maka bila orang yang hendak membawa pada kondisi perbudakan maka berhak menolak. Dengan demikian masyarakat bisa dikatakan sebagai penguasa tertinggi yang tidak berada di bawah bentuk pemerintahan apapun.⁴

Walaupun hak angket tidak disebutkan secara jelas, namun sistem aturan yang ada pada saat itu telah ada dalam pengaturan hubungan antara rakyat dengan penguasa. Seperti halnya apabila terjadi penyelewengan kekuasaan, maka rakyat dapat melawan atau menghukum atau mendelegasikan terhadap perwakilannya. Maka sama halnya dengan hak angket yang tujuan awalnya sama yaitu untuk mengawasi bagaimana jalannya pemerintahan agar tidak terjadi penyimpangan dan pelanggaran.

Konstruksi hukum yang dibangun dan tertuang di dalam konstitusi khususnya pada pasal 20 A ayat (2) menyatakan Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Substansi dari norma tersebut hanya menjelaskan hak –hak yang dimiliki oleh DPR namun tidak menjelaskan hak-hak mana yang terlebih dahulu digunakan jika ingin merealisasikannya.

Selanjutnya di dalam Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebutkan di dalam pasal 79 ayat (1) bahwa DPR mempunyai hak:a. Interpelsai, b. Hak Angket, c. Hak menyatakan pendapat. Hal ini juga tidak

³Carl Joachim Friedridh, *Filsafat Hukum*, The University of Chicago Press, 1969, Hal. 17.

⁴Carl Joachim Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, (especcially chap.I and the literature given there,1950, Hal. 129

menjelaskan hak mana yang terlebih dahulu digunakan. Tafsir resmi undang-undang sebagaimana yang terdapat dalam Penjelasan undang-undang tersebut, tidak menjelaskan hal apapun kecuali kalimat “cukup jelas”.

Khusus bagi DPRD sebagaimana yang diatur di dalam pasal 106 ayat (1) dan pasal 159 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, juga tidak merinci secara jelas hak mana yang terlebih dahulu harus digunakan, baik di dalam norma pasal maupun di dalam penjelasannya. Begitu juga di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 Tentang pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dimana hak interpelasi dan hak angket diatur dalam pasal 11 sampai dengan pasal 19.

Jika konstitusi tidak menjelaskan, Undang Undang 17 Tahun 2014, dan Undang Undang 23 Tahun 2014 serta Peraturan pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 juga tidak menjelaskan mekanisme dalam penggunaan hak interpelasi dan hak angket, dalam arti mana yang harus dilaksanakan terlebih dahulu, maka penulis mencoba mencari jawaban di Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Di dalam Lampiran II Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur khususnya pada angka 78, 87,88,89,90,91 dan 92 serta dikaitkan dengan pasal 79 ayat (1) Undang Undang Nomor 17 tahun 2014 dan pasal 106 ayat (1), Pasal 159 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 jelas menggunakan metode tabulasi dalam merumuskan norma yang termuat dalam pasal tersebut. Meskipun demikian belum juga menjawab apakah hak-hak tersebut bersifat urutan atau pilihan.

Letak persoalan disini, bukan pada sifat kumulatif dari aturan tersebut, melainkan pada mekanisme urutan penggunaan hak interpelasi dan hak angket. jika berbicara pada sifat kumulatif dari aturan tersebut, sudah jelas bahwa hal itu bersifat kumulatif karena hak

interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat merupakan hak institusi kelembagaan baik DPR maupun DPRD, namun dari sifat kumulatif tersebut mana yang harus didahulukan belum terjawab.

Menurut hemat penulis, pasal 106 ayat (1), Pasal 159 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 harus dibaca dan dimplementasikan secara berurutan dengan dalil :

1. tidaklah etis dan tidak rasional jika hak angket dipergunakan sebelum dilakukannya hak interpelasi. DPRD terlebih dahulu harus meminta keterangan kepada kepala daerah sehubungan adanya kebijakan strategis dan berdampak luas bagi warga masyarakat maupun daerah. apabila keterangan yang diminta kepada kepala daerah tidak memuaskan dan belum dianggap cukup serta ada asumsi adanya penyimpangan ataupun pelanggaran terhadap kebijakan yang diambil dan ditetapkan kepala daerah, barulah hak angket dilakukan guna melakukan penyelidikan.
2. jika Hak angket terlebih dahulu digunakan, maka norma hukum yang terdapat dalam pasal 106 ayat (1) dan pasal 159 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang terdiri dari 3 (tiga) huruf yakni a,b dan c, akan kehilangan makna dan saling bertentangan. Hal ini disebabkan, untuk menggunakan Hak Menyatakan Pendapat syaratnya adalah merupakan tindak lanjut dari hak interpelasi dan hak angket. Artinya, Hak Menyatakan Pendapat tidak dapat dipergunakan, jika DPRD hanya menggunakan hak angket tanpa terlebih dahulu menggunakan hak interpelasi. Kata atau frase **“dan”** dalam pasal 106 ayat (4) dan pasal 159 ayat (4) yang berbunyi “..... hak menyatakan pendapat merupakan tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket. Oleh karena itu, hak interpelasi harus terlebih dahulu dipergunakan sebelum penggunaan hak angket.

2. Akibat Hukum Dan Penyelesaian Ketatanegaraan Apabila terjadi Konflik Antara Kepala Daerah Dan DPRD Menyangkut Mekanisme Penggunaan Hak Interpelasi Dan Hak Angket.

Melihat kedudukan kepala daerah dan DPRD dalam menjalankan tugas, fungsi dan wewenangnya dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, maka terlihat adanya ketergantungan dan saling membutuhkan dalam menjalankan perannya. Apabila terjadi konflik atau persinggungan antara kepala daerah dengan DPRD, maka dapat dipastikan seluruh norma yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dilaksanakan.

Terjadinya konflik atas mekanisme penggunaan hak-hak DPRD bisa jadi karena perbedaan tafsir atas peraturan perundang-undangan dan bisa jadi juga karena adanya ego institusi di satu pihak yang mendalilkan bahwa tindakan DPRD menyalahi aturan karena tidak sesuai dengan mekanisme dalam menggunakan hak-haknya dan pada pihak lainnya menyatakan bahwa penggunaan hak angket tidak mesti harus didahului oleh hak interpelasi, maka konflik ini menyebabkan seluruh agenda yang telah direncanakan tidak akan terwujud. Seperti Misalnya, mengenai pembahasan rancangan peraturan daerah yang memerlukan persetujuan bersama antara DPRD dan kepala daerah atau pembahasan mengenai APBD atau APBDP serta pembahasan-pembahasan lain yang memang membutuhkan kedua institusi untuk menentukan dan menetapkan. Jika hal ini terjadi, stagnasi penyelenggaraan pemerintahan daerah akan benar-benar terwujud.

Atas tafsir yang berbeda mengenai mekanisme atau runtutan penggunaan hak-hak DPRD, maka haruslah dapat segera diselesaikan secara cepat dan tepat guna menghindari kekacauan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. ada 2 (dua) penyelesaian ketatanegaraan yang dapat penulis sampaikan sebagai bentuk solusi atas konflik tersebut, yakni 1.. Melalui Mahkamah Agung, 2, Melalui Mahkamah Konstitusi.

1. Mahkamah Agung .

Melihat tugas, fungsi serta kewenangan dari Mahkamah Agung khususnya diluar lingkungan pengadilan, maka para pihak yang berkonflik baik itu kepala daerah maupun DPRD dapat meminta pertimbangan-pertimbangan hukum atas norma yang terdapat dalam Undang – Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah khusus menyangkut urutan penggunaan hak interpelasi dan hak angket. Pertimbangan-pertimbangan hukum dari Mahkamah Agung akan menjadi langkah bagi kedua belah pihak dalam menyikapi konflik yang terjadi.

Meskipun pertimbangan hukum Mahkamah Agung dapat menyelesaikan suatu permasalahan, akan tetapi tidak mempunyai kekuatan mengikat selayaknya peraturan perundang-undangan. Pertimbangan hukum Mahkamah Agung dalam istilah sehari-hari disebut dengan fatwa. Fatwa tidak dikenal dalam peraturan perundang-undangan, hal ini dapat dilihat dalam pasal 7 dan 8 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang jenis dan hirarkhi peraturan perundangundangan.

2. Melalui Mahkamah Konstitusi

Untuk sengketa kewenangan lembaga negara, Mahkamah Konstitusi melalui Peraturan Mahkamah konstitusi Nomor 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Beracara Dalam sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara, telah merinci jenis lembaga negara. Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah konstitusi Nomor 8 Tahun 2006 berbunyi : Lembaga negara yang dapat menjadi pemohon atau termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara adalah: a. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); b. Dewan Perwakilan Daerah (DPD); c. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); d. Presiden; e. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); f. Pemerintahan Daerah (Pemda); atau g. Lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Dari peraturan tersebut, dapat diketahui bahwa DPRD maupun pemerintah daerah dapat dan mempunyai legal standing untuk menjadi pemohon dalam perkara di Mahkamah Konstitusi. Pemohon adalah lembaga negara yang menganggap kewenangan konstitusionalnya **diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan** oleh lembaga negara yang lain. Oleh karena itu, konflik yang terjadi antara DPRD dan kepala daerah menyangkut urutan penggunaan hak interpelasi dan hak angket dapat dijadikan alasan telah terjadi perselisihan atau perbedaan pendapat yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan antara dua lembaga negara.

Langkah berikutnya yang dapat ditempuh atas terjadi konflik mengenai urutan penggunaan hak-hak DPRD kepada Mahkamah Konstitusi adalah dengan melakukan judicial review atau pengujian Undang Undang terhadap pasal 106 dan pasal 159 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014. Posisi DPRD dan pemerintah daerah dapat menjadi pemohon karena mempunyai legal standing.

Mahkamah Konstitusi akan menilai, apakah pasal-pasal yang diajukan untuk diuji bertentangan apa tidak dengan konstitusi dan selanjutnya, Mahkamah Konstitusi juga dapat membatalkan pasal-pasal yang dimohon serta membuat atau menambah norma baru dalam pasal tersebut, agar tidak terjadi tafsir yang berbeda dalam menjalankan amanat dari undang-undang karena Mahkamah Konstitusi disebut juga sebagai negatif legislator.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari uraian-uraian yang dikemukakan diatas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. bahwa risalah hasil sidang amandemen UUD 1945 terkait pasal 20 A ayat (2) tidak terjadi perdebatan-perdebatan teoritik dan landasan filosofis dimasukkannya Hak Interpelasi dan Hak angket menjadi hak melekat dalam institusi DPR. Perdebatan-perdebatan yang terjadi hanyalah berkisar perlu atau tidaknya hak interpelasi dan hak angket dimasukkan dalam konstitusi serta tidak membahas urutan penggunaan hak-hak tersebut. Hal ini sama persis dengan apa yang termaktub di dalam Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD Dan DPRD dan Undang Undang Npomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Tidak ada penjelasan resmi, tentang urutan penggunaan hak-hak tersebut. Jika diteliti di dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan, dikaitkan dengan perumusan norma yang terdapat dalam pasal 106 ayat (1) dan pasal 159 ayat (2) Undang Undang Npomor 23 Tahun 2014 hanya bersifat tabulasi saja yang terkait dengan alternatif atau komulatif suatu norma, namun tidak menjelaskan urutan penggunaan hak-hak DPRD. Oleh karena itu, penulis berpendapat bahwa pasal 106 ayat (1) dan pasal 159 ayat (2) Undang Undang Npomor 23 Tahun 2014 harus dibaca dan dimplementasikan secara berurutan dengan dalil : a). tidaklah etis dan tidak rasional jika hak angket dipergunakan sebelum dilakukannya hak interpelasi. DPRD terlebih dahulu harus meminta keterangan kepada kepala daerah sehubungan adanya kebijakan strategis dan berdampak luas bagi warga masyarakat maupun daerah. apabila keterangan yang diminta kepada kepala daerah tidak memuaskan dan belum dianggap cukup serta ada asumsi peyimpangan ataupun pelanggaran terhadap kebijakan yang diambil dan ditetapkan kepala daerah, barulah hak

angket dilakukan guna melakukan penyelidikan. b). jika Hak angket terlebih dahulu digunakan, maka norma hukum yang terdapat dalam pasal 106 ayat (1) dan pasal 159 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang terdiri dari 3 (tiga) huruf yakni a, b dan c, akan kehilangan makna dan saling bertentangan. Hal ini disebabkan, untuk menggunakan Hak Menyatakan Pendapat syaratnya adalah merupakan tindak lanjut dari hak interpelasi dan hak angket. Artinya, Hak Menyatakan Pendapat tidak dapat dipergunakan, jika DPRD hanya menggunakan hak angket tanpa terlebih dahulu menggunakan hak interpelasi. Kata atau frase **“dan”** dalam pasal 106 ayat (4) dan pasal 159 ayat (4) yang berbunyi “..... hak menyatakan pendapat merupakan tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket. Oleh karena itu, hak interpelasi harus terlebih dahulu dipergunakan sebelum penggunaan hak angket.

2. bahwa DPRD dan kepala daerah merupakan mitra kerja dalam pelaksanaan pembangunan daerah dan kedua institusi tersebut merupakan unsur dari penyelenggara pemerintahan daerah. Melihat kedudukan kepala daerah dan DPRD dalam menjalankan tugas, fungsi dan wewenangnya dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, maka terlihat adanya ketergantungan dan saling membutuhkan dalam menjalankan perannya. Terjadinya konflik atas mekanisme penggunaan hak-hak DPRD bisa jadi karena perbedaan tafsir atas peraturan perundang-undangan dan bisa jadi juga karena adanya ego institusi di satu pihak yang mendalilkan bahwa tindakan DPRD menyalahi aturan karena tidak sesuai dengan mekanisme dalam menggunakan hak-haknya dan pada pihak lainnya menyatakan bahwa penggunaan hak angket tidak mesti harus didahului oleh hak interpelasi, maka konflik ini menyebabkan seluruh agenda yang telah direncanakan tidak akan terwujud. Seperti Misalnya, mengenai pembahasan rancangan peraturan daerah yang memerlukan persetujuan bersama antara DPRD dan kepala daerah atau pembahasan mengenai APBD atau APBDP serta pembahasan-pembahasan lain yang memang membutuhkan kedua

institusi untuk menentukan dan menetapkan. Jika hal ini terjadi, stagnasi penyelenggaraan pemerintahan daerah akan benar-benar terwujud. ada 2 (dua) penyelesaian ketatanegaraan yang dapat penulis sampaikan sebagai bentuk solusi atas konflik tersebut, yakni . Melalui Mahkamah Agung dan Melalui Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung dengan cara meminta fatwa dan Mahkamah Konstitusi diselesaikan dengan cara sengketa kewenangan lembaga negara serta pengujian undang undang (judicial review)..

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Ari Dwipayana, Arah dan Agenda Reformasi DPRD: Memperkuat Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, USAID Jakarta 2008.
- Asmawi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Peraturan Perundangan Pemerintahan daerah dan Legislatif Daerah, Jurnal Cita Hukum. Vol I 1 Juni 2014
- Alvi Syahrin, Pengaturan Hukum dan Kebijakan Pembangunan Perumahan dan Pemukiman Berkelanjutan, Pustaka Bangsa Press Medan 2000
- Arifin Sari Surunganlan Tambunan, Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Menurut UUD 1945, Suatu Studi Analisis Mengenai Pengaturannya Tahun 1966-1997, Sekolah Tinggi Hukum Militer, Jakarta, 1998
- A. Hamid Attamimi, Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta, 25 April 1992.
- , Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan, dalam Himpunan Bahan Penataran, Latihan Tenaga Teknis Perancang Peraturan Perundang-undangan, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta. 1982
- , Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan kebijakan (Hukum Tata Pengaturan), Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 20 September 1993
- Abdurahman, Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah, Media Sarana Press Jakarta 1987
- Amiroeddin Syarif, Perundang-undangan; dasar, jenis dan teknik membuatnya, Bina Aksara, Jakarta 1987
- Bagir Manan dalam B. Hestu Cipto Handoyo, Otonomi Daerah, Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah, Pokok-Pokok Pikiran Menuju Reformasi Hukum di Bidang Pemerintahan Daerah, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta 1998
- , Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Azas desentralisasi Menurut UUD 1945, Unpad, Bandung 1990
- Bhenyamin Hoessein, Perubahan Model, Pola dan Bentuk Pemerintahan Daerah; Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi, Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, Jakarta 2009
- Bismar Nasution, Metode Penelitian Hukum Normatif dan Perbandingan Hukum, Makalah disampaikan pada Dialog Interaktif tentang Penelitian Hukum dan Hasil

Penulisan Hukum pada Majalah Akreditasi, (Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, tanggal 18 Februari 2003)

B.N. Marbun, DPRD Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan, Galia Indonesia, Jakarta 1983

Bambang Sunggono, Metodologi Penelitian Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta 1998

Brian A Garner, Black Law Dictionary, Ninth Edition, West Group, 2009

Bewa Ragawino, Sistem Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia, Universitas Padjajaran, Bandung, 2005

Bagir Manan, Peraturan Kebijakan, Makalah, Jakarta, 1994

Dwi andayani Budisetyowati, Hukum Otonomi Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia (Jakarta: Roda Inti Media 2009)

Djokosutono, Hukum Tata Negara, dihimpun Harun Al Rasid, Ghalia Ind, Jakarta 1982

Elly M. Setiadi dan Usman Kolip, Pengantar Sosiologi Pemahaman Fakta dan Gejala Permasalahan Sosial: Teori, Aplikasi, dan Pemecahannya , Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011

Elizabet A. Martin and Jonathan Law, A Dictionary of Law, Sixth Edition, New York: Oxford Univeristy Press, 2006

George Ritzer, Douglas J. Goodman, Teori Sosiologi Modern, Prenada Media Group, Jakarta, 2007

Hari Sabarno, Sambutan Menteri Dalam Negeri pada Penerbitan Buku Beberapa Gagasan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia dalam Owen Podger dkk, Beberapa Gagasan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta 2002

H.A.S. Natabaya, Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia, Sekjend Mahkamah Konstitusi, Jakarta 2006

I Gde Astawa dan Suprin Na,a, Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia, Alumni, Bandung 2008

Irawan Soejito, Teknik Membuat Undang-Undang, Pradnya Paramita, Jakarta 1993

Irving M. Zeitlin, Memahami Kembali Sosiologi, Gajah Mada University Press, Yogyakarta 1998

Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta 2006)

-----, Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia, Konstitusi Press Jakarta 2006)

Joko widodo, Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja, Bayu Media Publshing, Malang 2008

- Juanda, Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah, Alumni, Bandung 2008
- John M. Echols dan Hassan Shadily, Kamus Inggris Indonesia, Gramedia, Jakarta, 1995
- Kusnadi, Masalah Kerja Sama, Konflik dan Kinerja, Taroda, Malang, 2002,
- Lawrence M. Friedman, American Law an Introduction, Second Edition, Penerjemah Wishnu Basuki, Tata Nusa Jakarta, 1984.
- M. Ryas Rasyid, dalam Dharma Setyawan Salam, Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya, Djambatan, Jakarta 2003
- Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, LP3ES, Jakarta 1998
- , Membangun Politik , Menegakan Konstitusi LP3ES, Jakarta 2006)
- Machmud Aziz, Dasar-dasar Konstitusionalitas Peraturan perundang-undangan, makalah Disampaikan dihadapan parapeserta Bimbingan Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-undangan (legislative drafting), Pemerintah Daerah Propinsi Lampung, Bandar Lampung 17-18 Mei 2002
- Maruara Siahaan, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Konstitusi Press, Jakarta 2005
- Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan Daerah, Nusa Media, Bandung , 2009
- Oentoro Sindung Mawardi, Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Permasalahan dan Tantangan, Makalah, Jakarta, 2002.
- Ronny Hanitijo Soemitro, Metodologi Penemuan Hukum, Ghalian Indonesia, Jakarta 1982
- Rosjidi Ranggawidjaja, Pengantar Ilmu Perundang-undangan; Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya, Bina Aksara. Jakarta 1987
- Roscoe Pound, Pengantar Filsafat Hukum, Terjemahan Mohammad Radjab, Bharata, Jakarta 1972
- Robert lawang, Buku Materi Pokok Pengantar Sosiologi, universitas terbuka Jakarta 1994
- Sri Soemantri M. Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi Alumni Bandung 1987
- Siswanto Sunarno, Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006)
- Soerjono Soenkanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, Raja Grafindo Persada, Jakarta 1995

Soehino, Hukum Tata Negara, Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah, Liberty, Yogyakarta:1977

Soehino, Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-undangan, Liberty, Yogyakarta:1984

Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung 2000

Soerjono Soekanto, Pengantar Sosiologi Hukum, Bharata, Jakarta:1973

SP Siagian, Proses Pengolahan Pembangunan Nasional, Gunung Agung Jakarta, 1988,

William N. Dunn dalam Ibnu Syamsi. Diklat kuliah Kebijakan Publik dan Pengambilan Keputusan, Fisipol UGM, Yogyakarta, 1993

W.I. Jenkins, Public Analysis, Oxford: Martin Robertson, 1978

Peraturan Perundangan

- Undang Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat
- Undang Undang nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD
- Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Naskah Komprehensif Perubahan Undang Undang Dasar Republik Indonesia, Buku III Lembaga Permusyawaratan Dan Perwakilan Jilid 2, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010

.

.